



FORMAZIONE E COMPETENZE NELLA PA

Condividere la conoscenza accompagnando l'innovazione

Dossier

a cura di

Linea Amica Digitale

Sommario

Abstract	2
Introduzione	3
La via della cultura delle Pubbliche Amministrazioni	3
Uno scenario in costante evoluzione	4
Il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.....	4
La Circolare DFP 24 aprile 1995 n. 14	5
Il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80	6
La legge 16 giugno 1998, n. 191	6
Il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.....	7
La Direttiva DFP 13 dicembre 2001	9
La Legge 16 gennaio 2003, n. 3	12
La Direttiva DFP 4 agosto 2010, n. 10.....	13
Il Sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici	15
Il reclutamento dei dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici non economici: il corso-concorso.....	16
La Programmazione della formazione dei dirigenti e dei funzionari.....	18
La valutazione integrale dell’impatto della formazione alla luce della normativa vigente nella novella del comma 1-bis dell’articolo 52 del d.lgs. n. 165 del 2001.....	19
Conclusioni	24
Un nuovo sguardo della cultura istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni.....	24

Abstract

La formazione è una dimensione costante e fondamentale del lavoro, uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane.

Inserendosi nel processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica la specificazione di caratteristiche, ruolo e funzioni della formazione nell'ambito del pubblico impiego ha seguito, di pari passo, il percorso di privatizzazione del lavoro pubblico acquisendo, nel tempo, sempre maggior rilievo ed autonomia funzionale.

Oggi, grazie al programma "Ri-formare la PA" una nuova dinamica di pensiero, fondata sulla promozione del talento individuale e sul servizio della qualità generale dell'azione amministrativa, è in grado di fornire moderni indicatori di valutazione del benessere *cd. integrale* nelle PA.

Massimizzando il prezioso strumento di una *citizen satisfaction*, fondata sul paradigma di una pubblica amministrazione dinamizzata nella quale tutto è connesso, la formazione viene promossa a leva premiale. Questo processo di valore, innescato dal dipendente stesso, attua una nuova opportunità per le Istituzioni pubbliche, ma anche per i cittadini e le imprese, ripartendo dai valori più alti della missione pubblica, dalla "*cultura del noi*", e riprendendo un costante cammino valutativo di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa.

Il processo istituzionale di *accompagnamento* alla formazione è stato attualizzato, assumendo le vesti di un approccio *olistico*, capace di coniugare una pubblica amministrazione *empatica* con una cittadinanza interattiva e interconnessa.

Nella prospettiva di articolare una valutazione integrale dell'impatto della formazione, alla luce della normativa vigente, optando per un'analisi di natura tripartita (dipendente pubblico, pubblica amministrazione e cittadino) le nuove linee di *policy* del programma "Ri-formare la PA" si sintetizzano in strumenti volti a promuovere l'uguaglianza delle opportunità, la sostenibilità sociale ed ambientale, lo sviluppo interconnesso dei territori, la trasparenza economica e finanziaria, la diffusione della cultura.

Introduzione

La via della cultura delle Pubbliche Amministrazioni

La formazione dei dipendenti pubblici si inserisce nel processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica, promuovendo conoscenze e competenze, nel sentiero della valorizzazione del cambiamento teso a garantire un'elevata qualità dei servizi. In una lettura storica, ruolo e funzioni della formazione nell'ambito del pubblico impiego ha seguito, di pari passo, il percorso di privatizzazione del lavoro pubblico acquisendo, nel tempo, sempre maggior rilievo ed autonomia funzionale.

Dal punto di vista della produzione normativa la privatizzazione del lavoro pubblico ha preso le mosse con l'emanazione del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 *Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (e dei relativi decreti correttivi). Con questo provvedimento normativo, per la prima volta nell'ordinamento italiano, i rapporti di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni vengono sottratti dalla disciplina di tipo autoritativo e sottoposti alla regolamentazione individuata dai *contratti collettivi nazionali di lavoro* (C.C.N.L.) stipulati dai sindacati dei lavoratori con un organismo di rappresentanza delle Pubbliche Amministrazioni¹.

Il processo di privatizzazione, poi, è proseguito con una serie di provvedimenti normativi che ne hanno definito meglio gli istituti e gli strumenti (Legge 15 marzo 1997, n. 59, Legge 15 maggio 1997, n. 127, D.Lgs. 4 novembre 1997, n. 396, Legge 16 giugno 1998, n. 191, Legge 8 marzo 1999, n. 50). Centrale in questo *iter* di consolidamento del modello privatistico nei rapporti di lavoro con la PA appare l'approvazione di due particolari decreti delegati:

- il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 il quale, agli artt. 88 e ss., ha esteso la privatizzazione del Pubblico Impiego anche agli Enti Locali;
- il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i. recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* che è intervenuto a disciplinare dettagliatamente il processo di formazione dei contratti collettivi attraverso l'istituzione di appositi livelli di contrattazione.

¹ Inoltre, nel nuovo regime il rapporto di lavoro pubblico si costituisce e viene regolato sulla base di un contratto individuale di lavoro (di stampo privatistico) e non più da un atto di nomina da parte dell'Ente.

Uno scenario in costante evoluzione

Il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29

Il D.Lgs 3 febbraio 1993, n. 29, nella sua formulazione originaria, riconduceva la formazione dei dipendenti nel generale ambito della gestione delle risorse umane. In particolare, il quarto comma dell'art. 7 prevedeva (già nella sua formulazione originaria) che *“le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali”*.

Il D.Lgs. n. 29/1993 attribuiva alla formazione una specifica valenza rispetto all'*ingresso di nuovi dipendenti nei ruoli della PA*. A tal proposito, infatti, l'art. 44, comma 2, prevedeva che i giovani (di età compresa tra i 18 e i 29 anni) assunti con contratto biennale di formazione e lavoro, oltre a espletare le mansioni pertinenti alla propria qualifica, dovessero seguire appositi corsi di formazione, aggiornamento e perfezionamento.

L'importanza riconosciuta alla formazione in relazione alla gestione delle risorse umane sembra trovare una, seppur indiretta, conferma nell'art. 61, comma 1, lett. c), il quale, all'interno del più ampio scenario dei provvedimenti volti a garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro, obbligava le pubbliche amministrazioni *a garantire la partecipazione delle proprie dipendenti ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale in rapporto proporzionale alla loro presenza nelle amministrazioni interessate ai corsi medesimi*.

Le norme descritte restituiscono un'immagine sostanzialmente “statica” della valenza attribuita dal D.Lgs. n. 29/1993 alla formazione all'interno della P.A., che sembra essere un'attività collaterale alla gestione del personale.

Se, infatti, da un lato questa normativa sembrava riconoscere all'attività di formazione una qualche valenza strategica nell'ambito della gestione delle risorse umane, l'accento era posto, essenzialmente, sulla *formazione in ingresso*, finalizzata a far acquisire specifiche competenze ai nuovi assunti o al personale iscritto negli elenchi appositi elenchi del personale in disponibilità. **Nulla, invece, veniva chiarito circa la valenza propulsiva dell'attività formativa e del ruolo ad essa attribuito nell'ambito delle dinamiche lavorative e professionali delle amministrazioni pubbliche.**

La Circolare DFP 24 aprile 1995 n. 14

Un primo intervento applicativo di questa nuova prospettiva è rappresentato dalla circolare DFP 24 aprile 1995, n. 14, recante la *Direttiva alle Amministrazioni Pubbliche in Materia di Formazione del Personale* con la quale il Dipartimento persegue la finalità di sollecitare nelle pubbliche amministrazioni processi di formazione del personale dipendente.

La Direttiva, lasciando intravedere una differente visione della cultura del lavoro pubblico, pone l'accento sulla necessità dell'avvio di un graduale cambio di paradigma, tale da poter assicurare il passaggio dall'impostazione allora prevalente, caratterizzata dalla settorialità e dall'occasionalità degli interventi, ad un nuovo regime in cui l'erogazione degli interventi formativi potesse diventare sistematica, organica e tecnicamente corretta, in modo da favorire continuamente la crescita delle professionalità.

La Direttiva individua alcuni punti di criticità:

- la bassa entità delle risorse destinate alle attività formative, così come emergono dai bilanci annuali delle diverse amministrazioni;
- lo scarso utilizzo delle (già contenute) risorse destinate alla formazione;
- il fatto che le poche lodevoli eccezioni fossero rappresentate da quelle amministrazioni che realizzavano attività formative a favore di specifiche categorie di personale, al momento del suo reclutamento.

Sul piano generale la Direttiva precisa che la *formazione va assunta quale elemento essenziale per una equilibrata gestione del personale in servizio, al pari della verifica delle dotazioni organiche.*

A tal fine la Direttiva individua le linee evolutive del processo di evoluzione dell'amministrazione pubblica cui deve uniformarsi l'attività formativa:

- semplificazione delle procedure;
- esigenza di costruire un'amministrazione in grado di sviluppare momenti di efficienza, produttività ed economie, uniti alla qualità ed all'efficacia delle prestazioni e dei servizi².

² Date tali premesse la formazione, in linea generale, deve porsi l'obiettivo di:

- **coadiuvare l'amministrazione verso una prospettiva di orientamento al servizio;**
- sollecitare la realizzazione di una gestione per progetti con obiettivi predeterminati, in sostituzione del metodo che privilegia gli atti ed i provvedimenti;
- rivolgersi anzitutto alla dirigenza che, in base ai recenti provvedimenti in materia di personale pubblico, viene ormai richiamata a più efficaci regole funzionali di responsabilità ed autonomia gestionale, senza peraltro tralasciare la formazione di quadri e del restante personale, chiamato a misurarsi con i nuovi modelli operativi che la tecnologia impone;
- favorire l'interazione culturale e progettuale con il sistema privato, dando vita a momenti formativi e di aggiornamento manageriale comuni;

La Direttiva riconosce il ruolo propulsivo del DFP rispetto al sistema di formazione prospettato, attraverso l'incentivazione alla realizzazione delle varie iniziative formative, in funzione di interfaccia tecnica, di coordinamento, nonché di interessamento alle azioni necessarie per i finanziamenti comunitari.

Il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80

L'art. 1, comma 1, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 nel modificare l'art. 1, comma 1, lett. c) del D.Lgs. n. 29/1993 (oggi abrogato) annoverava tra le finalità perseguite con la riorganizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche l'implementazione di una *migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato.*

La novella in questione assume particolare importanza ove si tenga presente che il terzo comma dell'art. 1, D.Lgs. n. 29/1993 precisa che tali disposizioni costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, cui le regioni a statuto ordinario erano tenute ad attenersi tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti³.

Inoltre, l'art. 27 del D.Lgs. n. 80/1998 era intervenuto a novellare l'art. 58 del citato D.Lgs. n. 29/1993 prevedendo l'obbligo per le amministrazioni di organizzare attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione dei codici di comportamento.

La legge 16 giugno 1998, n. 191

Successivamente, il legislatore è intervenuto con disposizioni specifiche in tema di formazione del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni con l'art. 3 della legge 16 giugno 1998, n. 191 (la c.d. *Bassanini ter*).

La norma interviene sull'organizzazione del sistema di formazione riconoscendo un ruolo centrale al *Centro di formazione e studi* (FORMEZ), al quale viene riconosciuta, nell'ambito delle iniziative di innovazione amministrativa, la capacità di rimodulare i progetti in corso finanziati con risorse già assegnate nei precedenti esercizi. Il terzo comma, inoltre, estende al

-
- mettere l'amministrazione in condizione di poter sostenere il confronto con le altre realtà pubbliche dell'Unione europea.

³ Ovviamente il riferimento è all'art. 117 Cost. nella formulazione antecedente alla riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione operata con la L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

FORMEZ la capacità di operare, nell'ambito delle iniziative di innovazione amministrativa, sull'intero territorio nazionale.

Il quarto comma, infine, riconosce ai partecipanti al corso-concorso di formazione dirigenziale previsto una borsa di studio annua lorda, in relazione alla frequenza del corso e con le modalità stabilite dalle norme vigenti per il pagamento degli stipendi⁴.

Il legislatore, con queste disposizioni, se da un lato preme verso un consolidamento del sistema di formazione dei dipendenti pubblici, dall'altro sembra restare, in questa fase, ancora agganciato ad una visione statica, incentrata sulla formazione in ingresso della classe dirigenziale. **Quest'ultimo aspetto, sotto il profilo della cultura del lavoro pubblico, sembra porsi in una prospettiva meno avanzata della Circolare DFP 24 aprile 1995 n. 14.**

[Il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#)

Scorrendo l'asse del tempo si arriva al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* (c.d. *T.U. Pubblico impiego*).

Nella sua versione originale, la norma riconosce alla formazione dei dipendenti un ruolo strategico nell'ambito del processo di riorganizzazione ed efficientamento degli uffici.

In particolare, l'art. 1, comma 1, lett. c), annovera tra le finalità perseguite attraverso l'organizzazione degli uffici pubblici e dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche *una migliore utilizzazione delle risorse umane* nelle pubbliche amministrazioni, la quale viene perseguita:

- assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti;
- applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato;
- garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori;
- garantendo l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica.

Centrale, in questo scenario, appare il comma 4, dell'art. 7 (rimasto invariato nel tempo), il quale include la formazione del personale tra le funzioni tipiche dell'amministrazione

⁴ L'importo riconosciuto è pari al 60 per cento dello stipendio tabellare e dell'indennità integrativa speciale, nelle misure annue lorde in vigore nel tempo previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente del comparto Ministeri. Detto importo comprende anche il corrispettivo che i partecipanti al corso sono tenuti a versare alla Scuola superiore della pubblica amministrazione per il servizio di ristorazione o, se previsto, di residenzialità.

pubblica, prevedendo che *le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione.*

Il successivo all'art. 57, comma 1, lett. c), del *T.U. Pubblico Impiego* specifica meglio il principio delle pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso ed il trattamento sul lavoro precisando, tra le altre cose, che le amministrazioni *garantiscono la partecipazione delle proprie dipendenti ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale in rapporto proporzionale alla loro presenza nelle amministrazioni interessate ai corsi medesimi, adottando modalità organizzative atte a favorirne la partecipazione, consentendo la conciliazione fra vita professionale e vita familiare.*

Il Testo Unico ribadisce il ruolo determinante della formazione nella fase di inserimento di nuove figure professionali all'interno della PA, soprattutto con riferimento all'assunzione di personale con qualifica dirigenziale. Con riferimento all'accesso alla qualifica di dirigente l'art. 28, comma 4 (nella sua formulazione originaria) prevedeva per i vincitori dei concorsi per l'accesso alla qualifica di dirigente di ruolo nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici, un ciclo di attività formative, anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale comprensivo dell'applicazione presso amministrazioni italiane e straniere, enti o organismi internazionali, istituti o aziende pubbliche o private.

Infine, il T.U. Pubblico impiego contiene anche principi generali rispetto alle fattispecie in cui si renda necessaria una riqualificazione dei dipendenti pubblici (passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse, personale in disponibilità, ecc.).

In particolare, per quanto attiene la *gestione del personale in disponibilità*⁵ l'art. 34 prevede che detto personale venga iscritto in appositi elenchi secondo l'ordine cronologico di sospensione del relativo rapporto di lavoro.

Rispetto alle amministrazioni dello Stato (anche ad ordinamento autonomo) e gli enti pubblici non economici nazionali, il secondo comma dell'art. 34 incarica il Dipartimento della funzione pubblica della formazione e della gestione dell'elenco cronologico di sospensione. In particolare, il DFP in questa attività può avvalersi anche, ai fini della *riqualificazione*

⁵ Si tratta dell'ipotesi in cui le pubbliche amministrazioni rilevino eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria. In tal caso, una dopo aver esperito la procedura di cui agli artt. 33 e ss. del *T.U. Pubblico impiego* l'amministrazione colloca in disponibilità il personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni nell'ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità.

professionale del personale e della sua ricollocazione in altre amministrazioni, della collaborazione delle strutture regionali e provinciali.

Analogamente, il successivo comma 3 prevede che per le altre amministrazioni, l'elenco sia tenuto dalle strutture regionali e provinciali alle quali sono affidati anche *i compiti di riqualificazione professionale* e ricollocazione presso altre amministrazioni del personale.

I contratti collettivi nazionali possono riservare appositi fondi per la *riqualificazione professionale del personale trasferito* (art. 34, comma 5) o collocato in disponibilità e per favorire forme di incentivazione alla ricollocazione del personale.

La Direttiva DFP 13 dicembre 2001

Riguardo agli aspetti di carattere applicativo, il DFP è intervenuto nuovamente con la Direttiva 13 dicembre 2001 *Sulla Formazione e la Valorizzazione del Personale delle Pubbliche Amministrazioni* al fine di:

- **fornire indirizzi sulle politiche di formazione del personale;**
- **migliorare la qualità dei processi formativi;**
- **responsabilizzare i dirigenti delle amministrazioni pubbliche sulla necessità di valorizzare le risorse umane e le risorse finanziarie destinate alla formazione.**

Questa direttiva si pone ad integrazione della citata circolare DFP n. 14/1995 con l'emanazione di indirizzi concernenti le attività legate al piano di *e-government*.

Sul piano generale la nuova direttiva riconosce alla formazione il carattere di ***dimensione costante e fondamentale del lavoro*** e, al tempo stesso, di ***strumento essenziale nella gestione delle risorse umane ai fini della gestione del cambiamento delle organizzazioni per il raggiungimento di un'elevata qualità dei servizi***.

La Direttiva, inoltre, innesca l'essenza di un ***diritto alla formazione permanente***⁶ che può essere soddisfatto grazie ad una pianificazione e una programmazione delle attività formative che tenga conto anche delle esigenze e delle inclinazioni degli individui.

Emerge, in questo scenario, un collegamento diretto tra lo sviluppo delle organizzazioni e la crescita e la valorizzazione della professionalità.

⁶ Si tratta della prima volta in cui viene ricostruita l'attività di formazione dei dipendenti pubblici in termini di *diritto individuale*. Sul punto sembra opportuno segnalare come sebbene tale ricostruzione appaia senz'altro suggestiva, stante anche l'autorevolezza della fonte, la configurazione di un diritto soggettivo alla formazione permanente non è rinvenibile a livello tra le norme di rango primario.

In quest'ottica **la direttiva si propone di promuovere in tutte le amministrazioni la realizzazione di un'efficace analisi dei fabbisogni formativi e la conseguente programmazione delle attività formative, per assicurare il diritto individuale alla formazione permanente in coerenza con gli obiettivi.**

La formazione, precisa la direttiva, *deve coinvolgere tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni superando i livelli percentuali attuali di investimento sul monte retributivo e garantendo un numero minimo di ore di formazione per addetto e nel quadro del sistema delle relazioni sindacali previsto dai contratti collettivi.*

È, inoltre, previsto che le attività formative rispondano a standard minimi di qualità. A tal fine si rende necessario un sistema di governo, di monitoraggio e controllo che consenta di valutarne l'efficacia e la qualità.

Viene, poi, posto l'accento sugli aspetti organizzativi della formazione sottolineando la necessità di **strutture dedicate alla formazione e alla valorizzazione delle risorse umane**, in grado di assicurare la pianificazione e la programmazione delle attività formative. Infatti, ciò permette, anche grazie all'impiego delle metodologie di formazione a distanza, da un lato di aumentare il rapporto percentuale tra spesa per la formazione e monte retributivo e, dall'altro, di incrementare il numero di destinatari e le ore di didattica.

La direttiva analizza ogni singolo momento del processo formativo individuando le seguenti fasi strategiche:

- a) Individuazione dei destinatari della formazione e delle loro esigenze⁷;
- b) Individuazione del fabbisogno formativo⁸;
- c) Progettazione della formazione⁹;
- d) Formulazione della domanda formativa¹⁰;

⁷ Questa attività necessita della predisposizione di alcuni strumenti:

- una banca dati del personale contenente informazioni sui titoli di studio, le esperienze lavorative interne ed esterne e i precedenti percorsi formativi;
- il quadro aggiornato delle risorse umane con le previsioni dei flussi del *turn-over*, in base alla "programmazione delle assunzioni";
- il quadro delle missioni e dei compiti già attribuiti e in via di attribuzione ai vari uffici;
- la conoscenza del proprio personale, delle relative esigenze ed aspettative di carriera, anche attraverso l'utilizzo delle tecniche del "bilancio delle competenze";
- la considerazione delle esigenze familiari o personali, al fine di garantire le pari opportunità, individuando i percorsi e le metodologie formative più appropriate.

⁸ Ciò è fondamentale per la definizione degli obiettivi della formazione. L'analisi deve tenere conto di fabbisogni individuali, ruoli e bisogni organizzativi, alla luce delle norme che attribuiscono nuovi compiti, tenendo conto dell'attività di programmazione delle assunzioni e di quanto previsto dai contratti e dagli accordi sindacali.

⁹ Questa fase richiede il possesso e l'utilizzo di tutte le informazioni necessarie sul personale, sui mutamenti organizzativi e normativi e sull'offerta presente sul mercato della formazione. La raccolta dei dati rende necessaria la consultazione e il coinvolgimento del personale e, quindi, la valutazione delle esperienze formative precedenti e dei bisogni individuati. La progettazione delle attività formative deve considerare anche le diverse metodologie di formazione a distanza (videoconferenza, *e-learning*) che permettono di assicurare l'efficienza e l'efficacia della formazione.

- e) Qualità di soggetti e servizi della formazione¹¹;
- f) Utenti della formazione e la valutazione¹²;
- g) Predisposizione ed utilizzo di strumenti di supporto¹³.

Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia sono, pertanto, chiamate ad attivare sistemi interni di governo della formazione, prevedendo il rafforzamento o, dove mancante, l'istituzione delle strutture preposte alla programmazione e alla gestione delle attività formative, dotate di personale adeguatamente preparato, cui spetta il compito di realizzare i piani annuali e pluriennali di formazione, in aderenza alla programmazione delle assunzioni. La programmazione delle attività formative diventa, quindi, uno dei compiti delle strutture interne delle amministrazioni e uno dei principi guida per il coordinamento e la gestione della formazione.

Appare di tutta evidenza come questa direttiva costituisca un deciso passo in avanti riguardo alla consapevolezza del valore strategico della formazione dei dipendenti pubblici. Valore strategico che si estrinseca essenzialmente all'interno dei processi di rinnovamento della P.A. ma che ancora non evidenzia un collegamento diretto tra le competenze acquisite e una, eventuale, progressione di carriera dei dipendenti come conseguenza delle nuove professionalità acquisite.

¹⁰ La corretta formulazione della domanda richiede sia il rispetto della normativa, con particolare riferimento alle norme generali in materia di appalti di servizi, sia la conoscenza del mercato e delle caratteristiche tecniche dell'offerta formativa, in continua e veloce evoluzione.

¹¹ Rispetto ai soggetti erogatori entra in gioco l'esperienza specifica sui servizi richiesti, coniugata con una forte capacità di proiezione innovativa di dimensione internazionale, tenendo conto, altresì, delle competenze interdisciplinari dei formatori, delle metodologie impiegate, dei sistemi di qualità adottati, delle attrezzature e della presenza sul territorio.

La qualità delle attività formative riguarda, invece, i contenuti, il grado di corrispondenza del progetto e delle azioni ai bisogni del personale e gli aspetti operativi.

¹² L'attività formativa deve risultare utile e, quindi, pertinente per le tre categorie di utenti, diretti, indiretti e finali: i partecipanti ai corsi, le amministrazioni e i cittadini. Per misurare l'efficacia dei risultati dell'azione formativa intrapresa, pertanto, occorre tenere ben presenti le valutazioni espresse dai partecipanti alle attività formative, quelle dei dirigenti delle amministrazioni e, infine, le valutazioni espresse dai cittadini che usufruiscono dei servizi delle pubbliche amministrazioni. Sono questi ultimi che debbono poter riscontrare un miglioramento continuo delle prestazioni ad essi rese.

¹³ Si tratta di strumenti gestione e raccolta delle informazioni sulla qualità dei soggetti e dei servizi di formazione da questi forniti, da attivare in ogni amministrazione, anche nell'ambito dei sistemi informativi del personale esistenti:

- banca dati sulle esperienze formative della propria amministrazione;
- *short list*, che comprenda le istituzioni di formazione precedentemente selezionate, in base a criteri di qualità definiti dall'amministrazione, o accreditate.
- certificazione di qualità: rilasciata da istituti di certificazione in base alle normative di settore.

La Legge 16 gennaio 2003, n. 3

L'art. 4, comma 1, della L. 16 gennaio 2003, n. 3 ha introdotto l'art. 7-*bis* al T.U. in materia di *pubblico impiego* formalizzando, con ciò, le procedure in materia di formazione del personale (norma successivamente abrogata dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70).

In particolare, la norma faceva carico alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del T.U.¹⁴, con esclusione delle università e degli enti di ricerca, della predisposizione, nell'ambito delle attività di gestione delle risorse umane e finanziarie, di un *Piano di formazione del personale*, che tenesse conto:

- **dei fabbisogni rilevati;**
- **delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi;**
- **della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche.**

Il piano di formazione doveva indicare gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, specificando l'impiego delle risorse interne, di quelle statali e comunitarie, nonché delle metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari.

Il secondo comma dell'art. 7-*bis* disciplinava la procedura specifica per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo e per gli enti pubblici non economici. Questi enti erano chiamati a predisporre, entro il 30 gennaio di ogni anno, il *Piano di formazione del personale* e, successivamente, trasmetterlo al DFP e al MEF. Ulteriori interventi in materia di formazione del personale si rendevano possibili, in ogni caso non oltre il 30 settembre, solo se legati ad esigenze straordinarie o sopravvenute. Detti interventi *straordinari* dovevano essere oggetto di specifica comunicazione al DFP e al MEF, unitamente all'indicazione degli obiettivi e delle risorse utilizzabili, interne, statali o comunitarie.

Gli interventi formativi oggetto di comunicazione potevano avere corso qualora non fosse intervenuto, entro un mese dalla comunicazione, il diniego da parte del DFP, di concerto con il MEF. Al DFP veniva affidato anche il compito di assicurare il raccordo con il Dipartimento

¹⁴ A tal proposito il secondo comma dell'art. 1 chiarisce che per amministrazioni pubbliche si intendono:

- tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni;
- le istituzioni universitarie;
- gli Istituti autonomi case popolari;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;
- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

per l'innovazione e le tecnologie relativamente agli interventi di formazione connessi all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La Direttiva DFP 4 agosto 2010, n. 10

Con la direttiva DFP 4 agosto 2010, n. 10, sono state individuate ulteriori prescrizioni in materia di programmazione degli interventi formativi dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (come individuate dall'Istituto nazionale di statistica - ISTAT) **aventi la finalità di consentire una maggiore efficienza degli interventi formativi e una più efficace razionalizzazione della spesa pubblica.**

La stessa Direttiva precisa, però, che stante la ripartizione di competenze di cui all'art. 117 Cost., le indicazioni in essa contenute sono rivolte alle attività delle amministrazioni centrali dello Stato, degli enti pubblici non economici nazionali e delle autorità indipendenti, mentre rispetto a tutte le altre amministrazioni costituiscono linee-guida finalizzate a garantire un miglior utilizzo delle risorse finanziarie assegnate alla formazione dei pubblici dipendenti.

Dal punto di vista dei contenuti la direttiva DFP n. 10/2010, prende le mosse dalla constatazione della rilevanza che la modernizzazione del sistema amministrativo assume ai fini della crescita dell'intero sistema economico nazionale.

Essa, più in particolare, si pone in linea di coerenza con l'impostazione culturale e metodologica adottata dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, che vede nella previsione di strumenti di valorizzazione del merito e nell'introduzione di sistemi di valutazione della performance collettiva ed individuale un'opportunità per incentivare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e per poter ridurre il divario di efficienza che ancora separa il sistema pubblico da quello privato, a tutto beneficio della qualità dei servizi erogati.

Diventano, quindi, strategiche le politiche di valorizzazione del capitale umano e di gestione della conoscenza, strutturalmente legate alla quantità ed alla qualità delle risorse allocate per la formazione¹⁵. In quest'ottica **la formazione del personale della Pubblica**

¹⁵ Questa impostazione si pone, peraltro, in linea con la filosofia adottata in sede europea con il Consiglio europeo straordinario del marzo 2000 e nota come *Strategia di Lisbona* che individua nella conoscenza la leva strategica su cui agire in vista di un rafforzamento dell'occupazione e della coesione sociale. *La dotazione di capitale umano è considerata come un elemento cruciale nello sviluppo delle nuove tecnologie e come un fattore necessario per il loro utilizzo efficace, nonché come una condizione imprescindibile della capacità di inserimento professionale*

Amministrazione rappresenta il fulcro per la modernizzazione dell'azione amministrativa e per la realizzazione di effettivi miglioramenti qualitativi dei servizi ai cittadini e alle imprese.

La direttiva, inoltre, sottolinea il collegamento esistente tra la formazione dei dipendenti e la possibilità concreta di trarre beneficio dal generale processo di riforma della pubblica amministrazione. Solo un capitale umano sufficientemente formato, infatti, è in grado di cogliere e valorizzare le opportunità che la riorganizzazione di processi amministrativi offre.

Il collegamento tra la crescita delle competenze complessive dell'organizzazione e il rafforzamento delle conoscenze del personale, così come ravvisato dalla direttiva, pone l'accento sulle *attività esclusivamente formative*, intendendo con ciò tutti gli interventi di formazione, aggiornamento ed informazione svolti in presenza o con metodologie *e-learning* (restano, quindi, escluse le altre primarie, informali e non strutturate, forme di apprendimento e sviluppo delle competenze e di reingegnerizzazione di processi e luoghi di lavoro: *tutoring, mentoring, peer review*, circoli di qualità e *focus group*, affiancamento, rotazione delle mansioni ecc.).

Essenziale, poi, all'interno di uno scenario socio-economico caratterizzato dalle tensioni sui debiti sovrani e dalla necessità di politiche di bilancio rigorose ai fini della razionalizzazione della spesa, appare la capacità di massimizzare l'efficienza e l'efficacia dei percorsi formativi offerti ai dipendenti pubblici¹⁶.

A tal fine la Direttiva ribadisce il ruolo centrale della Scuola superiore della Pubblica amministrazione¹⁷.

La direttiva pone, poi, l'accento sulla qualità del processo di programmazione e gestione delle attività formative quale elemento fondamentale per garantire la trasparenza e la qualità alle attività di formazione.

Obiettivo del processo di programmazione è la messa a punto di un piano di formazione del personale che tenga conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche.

nei contesti organizzativi innovativi. La dotazione di capitale umano di ogni sistema dipende dalla consistenza delle risorse umane e dalla loro qualità, in termini di conoscenza e capacità di sostenere il funzionamento del sistema economico e sociale. Dipende altresì, oltre che dalla quantità, dalla qualità delle risorse allocate per la formazione, iniziale e continua, da parte della Pubblica Amministrazione e dalle decisioni delle imprese di investire nello sviluppo delle proprie risorse umane.

¹⁶ Nello specifico, il riferimento è all'art. 6, comma 13 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122) il quale ha previsto, a decorrere dall'anno 2011, un dimezzamento (rispetto ai livelli raggiunti nel 2009) della spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche *per attività esclusivamente di formazione*.

¹⁷ Oggi denominata Scuola Nazionale di pubblica amministrazione.

A tal fine il DFP formalizza uno specifico procedimento per la programmazione della formazione del personale, una corretta predisposizione dei piani ed un'adeguata offerta formativa.

Il Sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici

Il sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici trova attualmente la sua disciplina nel D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70. *Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.*

Il D.P.R. n. 70/2013¹⁸ costituisce attuazione della delega regolamentare contenuta nell'art. 11 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario* (convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135) il quale ha tracciato le linee per la riforma del *sistema di reclutamento e di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici*. In particolare, **la riforma è finalizzata ad ottimizzare l'allocazione delle risorse e migliorare, al tempo stesso, la qualità delle attività formative dei dirigenti e dei funzionari pubblici.**

L'art. 1, comma 2 del D.P.R. n. 70/2013, istituisce il *Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica* a cui attribuisce la *mission di ottimizzare l'allocazione delle risorse e migliorare la qualità delle attività formative dei dirigenti e dei funzionari pubblici, garantendone l'eccellenza e l'interdisciplinarietà*¹⁹.

Le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici si rivolgono prioritariamente alle Scuole del *Sistema unico per la formazione del proprio personale*²⁰.

¹⁸ Emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

¹⁹ Il *Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica* è composto da:

- Scuola nazionale dell'amministrazione (che prende il posto della Scuola superiore della pubblica amministrazione);
- Istituto diplomatico "Mario Toscano";
- Scuola superiore dell'economia e delle finanze;
- Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI);
- Centro di formazione della difesa;
- Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche.

²⁰ Sono escluse dal Sistema unico le attività di formazione e reclutamento relative ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili, agli avvocati e procuratori dello Stato, al personale militare, alle Forze di polizia e ai vigili del fuoco.

La definizione degli indirizzi e l'operatività del *Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica* sono affidati dall'art. 2 del D.P.R. n. 70/2013 al *Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione*²¹.

Il reclutamento dei dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici non economici: il corso-concorso

L'accesso alle posizioni di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici non economici, avviene tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno²².

Il D.P.R. n. 70/2013 vincola l'assunzione di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici non economici ad una specifica programmazione elaborata mediante un modello di previsione quantitativa e qualitativa del fabbisogno di reclutamento, tenendo conto del numero di posti vacanti e in funzione degli obiettivi generali di dimensionamento degli organici, nonché sulla base della valutazione strategica delle missioni e dei programmi assegnati alle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito di tale programmazione viene anche individuato il numero dei posti e la tipologia dei profili professionali destinati al reclutamento tramite **corso-concorso selettivo** bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione o dalle altre Scuole del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica²³.

²¹ Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro da lui delegato ed è composto dagli organi di vertice delle Scuole che partecipano al Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica. Il Comitato ha sede presso la Scuola nazionale dell'amministrazione la quale svolge anche le necessarie funzioni di supporto tecnico al Comitato.

²² Ai sensi dell'art. 35, comma 3, del D.Lgs. 165/2001 Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:

- adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;
- adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
- rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
- decentramento delle procedure di reclutamento;
- composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali;
- possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento di alta specializzazione, il possesso del titolo di dottore di ricerca o del master universitario di secondo livello. In tali casi, nelle procedure sono individuate, tra le aree dei settori scientifico-disciplinari definite ai sensi dell'articolo 17, comma 99, della legge 15 maggio 1997, n. 127, afferenti al titolo di dottore di ricerca o al master universitario di secondo livello, quelle pertinenti alla tipologia del profilo o livello di inquadramento.

²³ I bandi di concorso per l'ammissione ai corsi-concorso indicano, tra le altre cose:

Il D.P.R. n. 70/2013, nel confermare la competenza della SNA relativamente al corso-concorso per dirigenti, ha elevato dal 30 al 50 per cento i posti riservati a tale tipologia di selezione. L'innalzamento di tale tetto testimonia della nuova e diversa funzione che l'ordinamento attribuisce a questa modalità di selezione che proprio con il D.P.R. n. 70/2013 diviene una delle principali modalità di accesso ai ruoli apicali della PA.

Nell'ottica di questa trattazione si impongono, quindi, alcune brevi riflessioni.

Come è noto il corso concorso è una particolare procedura selettiva articolata in tre fasi:

1. *concorso per titoli ed esami*, per l'accesso al corso-concorso vero e proprio;
2. *corso di formazione*, di durata variabile modulata in funzione della specificità delle figure professionali richieste dall'amministrazione;
3. *esame finale*, all'esito positivo del quale è subordinata l'assunzione nella P.A.²⁴

La stessa articolazione della procedura evidenzia come il corso concorso rappresenti una particolare modalità di selezione del personale pubblico che coniuga selezione e formazione professionale.

Sebbene tale *modus operandi* possa mostrare dei punti di contatto con la formazione in ingresso dei dipendenti, a ben guardare essa se ne discosta fortemente per modalità operative e finalità.

In primo luogo emerge il momento in cui la formazione viene erogata che in un caso è successiva all'assunzione mentre, nell'altro, è propedeutica all'assunzione stessa.

Inoltre, la formazione in ingresso è organizzata su interventi formativi (normalmente) di breve durata ed è finalizzata a far acquisire specifiche competenze ai nuovi assunti. Il corso-concorso, invece, si pone come uno strumento di forte valorizzazione del c.d. ***bagaglio culturale del dipendente pubblico anche in chiave dinamica***. Al di là della maggiore durata, infatti, il corso-concorso premia non tanto la mera preparazione dell'aspirante dirigente/funziionario (preparazione già richiesta per accedere alla fase della alta formazione) quanto la capacità di accrescere, integrare e ampliare tale retroterra culturale.

Risulta così evidente come il ruolo che il D.P.R. 70/2013 assegna al corso-concorso nell'ambito dei processi di costituzione dei rapporti alle dipendenze con la pubblica amministrazione testimoni della crescente considerazione attribuita al *background* culturale, di colore che sono alle dipendenze della pubblica amministrazione, almeno ai livelli apicali.

-
- a) il titolo di studio di ammissione al concorso;
 - b) il numero degli allievi da ammettere al corso-concorso selettivo, pari al numero dei posti da ricoprire, maggiorato del venti per cento;
 - c) le diverse classi di concorso, determinate in funzione dei profili professionali;
 - d) i criteri relativi alle prove concorsuali consistenti in due prove scritte, eventualmente precedute da una prova preselettiva, e una prova orale che comprende un colloquio diretto ad accertare la conoscenza di almeno una lingua straniera comunitaria tra le seguenti: inglese, francese, tedesco e spagnolo.

²⁴ Assunzione che avviene nei limiti dei posti disponibili ed in base ad una graduatoria.

La Programmazione della formazione dei dirigenti e dei funzionari

La programmazione della formazione è ispirata al criterio generale dell'effettiva corrispondenza tra le esigenze formative delle amministrazioni e l'offerta formativa del Sistema unico, al fine di garantire un utilizzo razionale delle risorse (art. 8, D.P.R. n. 70/2013).

A tale fine, le amministrazioni statali anche a ordinamento autonomo e gli enti pubblici non economici adottano, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un *Piano triennale di formazione del personale in cui sono rappresentate le esigenze formative delle singole amministrazioni*. I Piani sono trasmessi al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze e al *Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione* che redige il «*Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici*», secondo il criterio della *programmazione a scorrimento*²⁵, entro il 31 ottobre di ogni anno, nel quale siano individuati gli obiettivi formativi di breve e di lungo periodo (corrispondenti, rispettivamente a uno e tre anni), da aggiornare annualmente, e siano, altresì, indicate le iniziative previste al fine di garantire:

- l'effettiva corrispondenza tra le esigenze formative delle amministrazioni e l'offerta formativa;
- l'utilizzo razionale delle risorse da impiegare.

Gli enti territoriali possono aderire al *Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici*, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative.

Il Programma triennale contiene:

- a) il quadro generale delle esigenze formative di ogni amministrazione;
- b) il prospetto delle risorse disponibili nell'ambito dei bilanci delle Scuole destinati alla formazione;
- c) la ripartizione dei corsi tra le scuole e la definizione generale della loro organizzazione;
- d) l'individuazione delle ulteriori attività formative offerte dalle Scuole con costi a carico delle amministrazioni e delle relative modalità di contribuzione;
- e) la definizione delle modalità e dell'estensione del coinvolgimento nelle attività di formazione delle università e degli istituti di formazione;

²⁵ La programmazione a scorrimento rappresenta un momento fondamentale nel processo di armonizzazione contabile. Essa prevede che le prime due annualità del *Documento Unico di Programmazione* (DUP), tendenzialmente, dovrebbero trovare riferimento immediato e coerenza con i due ultimi esercizi del bilancio triennale in corso di gestione.

f) la definizione dei contenuti, delle modalità di stipula e dell'estensione delle convenzioni con gli enti territoriali e con i soggetti privati.

Le Scuole erogano l'attività formativa di competenza in conformità con quanto stabilito dal Programma triennale.

La valutazione integrale dell'impatto della formazione alla luce della normativa vigente nella novella del comma 1-bis dell'articolo 52 del d.lgs. n. 165 del 2001

Sembra interessante valutare il tema della formazione alla luce della normativa vigente optando per un'analisi di natura tripartita – dipendente pubblico, pubblica amministrazione e cittadino –.

Seguendo questa scelta di analisi, occorre preliminarmente valutare la novella del comma 1-bis dell'articolo 52 del D.Lgs. n. 165 del 2001, come modificato dal D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113.

Nel quadro degli interventi in materia di pubblico impiego definiti dal decreto, la norma in commento concorre, in armonia con le altre misure ivi previste, ad assicurare il rafforzamento della c.d. *capacità funzionale delle pubbliche amministrazioni*²⁶, non solo per l'attuazione del PNRR, ma in termini complessivi di sistema^{27,28}.

²⁶ Il D.L. 80/2021, convertito con la L. 113/2021 e parzialmente modificato dal D.L. 152/2021, contiene misure volte “*al rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche Amministrazioni funzionali all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia*”. Gli interventi si articolano su più livelli con l'obiettivo di rispondere, da un lato, alle nuove esigenze legate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e, dall'altro, ad alcune delle criticità che caratterizzano, da tempo, le Amministrazioni pubbliche (AP). In particolare, per il personale destinato alla realizzazione degli interventi previsti nel PNRR, le misure prevedono nuove modalità nelle procedure di reclutamento e la possibilità di derogare ad alcuni limiti contrattuali previsti nella normativa vigente. Contestualmente, la norma dispone un incremento, prevalentemente legato al PNRR, della dotazione organica e, infine, la revisione di alcuni aspetti dell'ordinamento del pubblico impiego tra cui l'accesso per concorso alla prima fascia della dirigenza e l'istituzione di una nuova area funzionale intermedia tra funzionari e dirigenti.

²⁷ Il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n.150 pur innovando ampiamente la disciplina del pubblico impiego non ha sostituito il D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165. Valutando gli obiettivi in termini complessivi di sistema si possono individuare specifici parametri quali: migliore organizzazione del lavoro; rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva; elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi; incentivazione alla qualità della prestazione lavorativa; selettività e concorsualità nella progressione di carriera; riconoscimento di meriti e demeriti; selettività e valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali; rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza; incremento dell'efficienza del lavoro pubblico e contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo; trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità.

²⁸ Il D.L. 80/2021, per colmare la carenza di alcune professionalità tecniche e rispondere ai fabbisogni di personale legati all'attuazione del PNRR, ha previsto: deroghe ad alcuni vincoli di natura contrattuale e di contenimento della spesa pubblica presenti nella normativa vigente; forme di incentivo per i neo-assunti; nuove modalità di reclutamento per ridurre i tempi delle selezioni e garantire la risposta ai fabbisogni. Le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR, al fine di realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità, potranno assumere ulteriore personale derogando agli ordinari limiti di spesa e di dotazione organica. Le maggiori spese, a seguito di opportune verifiche, saranno poste a carico del PNRR nei limiti previsti dal quadro economico del singolo progetto. Per il reclutamento del personale a tempo determinato le amministrazioni potranno adottare le procedure semplificate previste dal D.L. 44/2021 (convertito con modificazioni dalla L. 76/2021) e a parità di punteggio sarà preferito il candidato più giovane. Inoltre, potranno utilizzare graduatorie concorsuali già esistenti purché in corso di validità. In deroga a quanto previsto dalla normativa vigente, la durata dei contratti a tempo determinato potrà superare il limite dei 36 mesi ma non potrà essere superiore a quella necessaria per l'attuazione dei progetti e comunque non potrà andare oltre il 2026. Contestualmente, sono state introdotte anche forme di premialità per i neo-assunti.

La lettera della norma vigente indica che i dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. La contrattazione collettiva individua un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione.

Il passaggio successivo specifica che le progressioni all'interno della stessa area *avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti*, attraverso l'attribuzione di fasce di merito.

Si desidera dare valore al c.d. *bagaglio culturale del dipendente pubblico*.

Fatta salva una riserva di almeno il cinquanta per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite *procedura comparativa* basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti²⁹. **In tal modo emergono nuovi scenari di innovazione, promozione organizzativa e strategica:**

- 1) una prima componente esterna di valutazione dell'amministrazione da parte dei cittadini con processi attivi di *customer/citizen satisfaction*³⁰ capaci di valorizzare il c.d. *riconoscimento dei meriti e demeriti*;

²⁹ Le progressioni verticali, che nel decreto legislativo n. 75/2017 sono quelle previste nel piano triennale del fabbisogno del personale e riferite alla relativa area o categoria, nel decreto-legge n. 80/2021 sono ampliate nei limiti del 50% dei posti che l'Ente locale intende coprire mediante accesso dall'esterno e di cui viene prevista l'assunzione (non dotazione organica), dove la percentuale non viene rapportata al piano delle assunzioni delle singole categorie, ma al totale di quelle programmate, senza il calcolo di tale tetto all'interno delle singole aree o categorie, da coprire non per concorso pubblico con riserva di posti, bensì con mediante procedura riservata e qualificata "comparativa", in deroga alla regola costituzionale del concorso pubblico di cui all'articolo 97 della Costituzione.

³⁰ Con il termine *customer satisfaction*, che tradotto significa soddisfazione del cliente, si indica generalmente un articolato processo volto a rilevare il grado di soddisfazione di un cliente/utente nell'ottica del miglioramento del prodotto/servizio offerto. Il termine racchiude un insieme di tecniche e fasi di ricerca sviluppate a partire dagli anni 90 soprattutto nell'ambito delle imprese private. Il concetto di soddisfazione è strettamente collegato alle aspettative esplicite e latenti del cliente/utente e alla percezione della qualità del prodotto/servizio. Rilevare la *customer satisfaction* per un'azienda privata o un ente pubblico, significa quindi attivare un orientamento verso il cliente/utente e un orientamento verso il miglioramento della qualità dei servizi/prodotti. In ambito pubblico più che di *customer satisfaction* si parla di *citizen satisfaction*, cioè della soddisfazione del cittadino, (inteso non soltanto come cliente o utente di un determinato servizio ma come destinatario attivo delle politiche pubbliche). Per una pubblica amministrazione la rilevazione della *customer/citizen satisfaction* può rispondere alle seguenti finalità: rilevare il grado di soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi offerti; rilevare esigenze, bisogni e aspettative generali e specifici dei diversi target e gruppi di cittadini; favorire l'emersione di bisogni latenti e l'ascolto di cittadini "deboli" o più scarsamente valutati nella generale erogazione di servizi; raccogliere idee e suggerimenti e promuovere la partecipazione; verificare l'efficacia delle *policies*; rafforzare il livello di comunicazione, di dialogo e di fiducia dei cittadini rispetto alle pubbliche amministrazioni. Il fine ultimo della *citizen satisfaction* risiede nel miglioramento della qualità dei servizi pubblici. Tale rilevazione consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, rafforzando la relazione e l'ascolto dei cittadini e soprattutto di riprogettare le politiche pubbliche e l'erogazione dei servizi sulla base dei bisogni reali dei destinatari di tali attività. Si afferma quindi il ruolo centrale del cittadino, non solo come destinatario di servizi, ma anche quale risorsa strategica da coinvolgere per valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali. L'ascolto degli utenti e la rilevazione della soddisfazione dovrebbero diventare attività permanenti e costanti, pianificate e integrate all'interno delle strategie degli enti pubblici. La *customer satisfaction* deve essere inserita in un'ampia strategia d'azione, deve essere svolta attraverso metodologie accurate e adeguate. La rilevazione della *customer satisfaction* deve rappresentare uno strumento mediante il quale

- 2) una seconda variante esterna che mette al centro il desiderio di crescita e valorizzazione strategica di medio-lungo periodo dei talenti interni alle amministrazioni stesse per valorizzare la propria *mission, vision* e il proprio patrimonio di competenze e valori;
- 3) una terza componente c.d. *premiata* fondata sulla posizione individuale del dipendente pubblico capace di incentivare la qualità individuale della prestazione lavorativa e l'intimo investimento sul bagaglio di competenze personale, valorizzando la richiesta di crescita professionale soggettiva^{31,32}.

La norma delinea una disciplina idonea a valorizzare le professionalità interne alla pubblica amministrazione, senza rinunciare al rigore che necessariamente deve connotare uno sviluppo di carriera, ancorando il percorso di crescita per gli interni all'amministrazione ad una serie di parametri rappresentativi del possesso di un livello professionale.

Inoltre, una serie di requisiti anche superiori a quelli richiesti per l'assunzione³³ dall'esterno rendono attivabile il percorso di sviluppo professionale delineato dalla norma.³⁴ Laddove,

le pubbliche amministrazioni/aziende ridisegnano il contenuto operativo delle loro strategie d'azione e d'intervento, e deve avere una ricaduta concreta sui servizi offerti in un'ottica di miglioramento della qualità, avviando processi di cambiamento e rimodulazione dei servizi sulla base del feedback raccolto. Nel momento in cui si attiva il confronto con i fruitori di un determinato servizio/prodotto, occorre anche essere in grado di gestire il conflitto e di ascoltare, dando un riscontro alle richieste che vengono fatte. Creare aspettative nell'utenza può essere un boomerang che si ritorce contro chi fornisce il servizio, se questi non è in grado di soddisfare le aspettative che sono state espresse. È intesa quindi come un vero e proprio processo, e in questo senso si parla più correttamente di *customer/citizen satisfaction management*.

³¹ Già nel D.Lgs 27 ottobre 2009, n.150 fu introdotto un nuovo sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti, così da assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della *performance* organizzativa ed individuale. La programmazione, la misurazione e la valutazione delle *performance* trovavano il loro esito nella valorizzazione del merito e delle professionalità, per le quali il c.d. Decreto Brunetta definì una pluralità di strumenti premiali: il bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, le progressioni economiche e di carriera, l'attribuzione di incarichi e responsabilità e l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale in ambito nazionale e internazionale.

³² L'articolo 35 del D.Lgs del 2001 statuisce che le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi: a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione; b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire; c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; d) decentramento delle procedure di reclutamento; e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali; possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento di alta specializzazione, il possesso del titolo di dottore di ricerca o del master universitario di secondo livello. In tali casi, nelle procedure sono individuate, tra le aree dei settori scientifico-disciplinari definite ai sensi dell'articolo 17, comma 99, della legge 15 maggio 1997, n. 127, afferenti al titolo di dottore di ricerca o al master universitario di secondo livello, quelle pertinenti alla tipologia del profilo o livello di inquadramento.

³³ Parte della dottrina si è interrogata sul termine "*assunzione*": in particolare ci si è chiesti se possano considerarsi finalizzate ad assicurare l'assunzione anche le procedure volte alla selezione dei dipendenti pubblici allo scopo di consentire il passaggio degli stessi a qualifiche superiori o se vi rientrino solamente le procedure finalizzate a consentire per la prima volta l'ingresso del vincitore nei ruoli dell'amministrazione

³⁴ Tale prospettiva di riflessione giuridica si inquadra nel solco di indirizzo politico apicale fornito dal Ministro per la Pubblica amministrazione, Renato Brunetta, nell'audizione sulle linee programmatiche alle commissioni riunite Affari costituzionali e Lavoro di Camera e Senato del 9 marzo 2021. "*È nostra intenzione dotare la Pubblica Amministrazione delle migliori competenze e favorire un rapido ricambio generazionale che la porti in linea con le esperienze più avanzate realizzate nei Paesi nostri concorrenti. La sfida cui oggi siamo chiamati è ambiziosa. Una sfida che ci impone di trovare un nuovo equilibrio tra il bisogno di sicurezza e protezione delle persone e quello di profonda innovazione...A come Accesso, B come Buona*

infatti, nella formulazione precedente, il passaggio tra le aree poteva avvenire solo mediante concorso pubblico usufruendo di un'apposita riserva di posti per il personale interno in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, **nel testo attuale viene prefigurata una procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, sul numero e tipologia degli incarichi rivestiti. In tale prospettiva emerge l'intento del legislatore di valorizzare gli elementi maggiormente qualificanti che connotano l'exkursus professionale, formativo e comportamentale del dipendente**, al fine di rendere esplicito che il ricorso alla procedura comparativa in luogo di quella concorsuale è idonea e parimenti efficace nell'assicurare che la progressione di area e/o categoria o qualifica avvenga a beneficio dei più capaci e meritevoli.

In tale direzione di analisi, non può non farsi riferimento in via generale al principio di buon andamento della P.A., rinvenibile nell'art. 97 della Costituzione, delineando lo svolgimento operativo secondo le modalità più idonee ed opportune al fine della efficacia, efficienza, speditezza ed economicità dell'azione amministrativa, con il minor sacrificio degli interessi particolari dei singoli. Non vi è dubbio che detto principio attenga al rispetto di un canone generale di efficienza e di buona amministrazione, riferito non solo alla fase organizzativa degli uffici ma all'intero funzionamento della P.A. con il corollario che una ricerca della qualità è strumento incentivante e moltiplicatore di valore in cui meglio e più efficacemente perseguire l'interesse pubblico. Tale impostazione, fedele al dato normativo appare anche in linea con lo spirito e gli scopi delle recenti, profonde, mutazioni verificatesi nell'ambito della disciplina del pubblico impiego.

A fronte di parametri oggettivi validi per ogni amministrazione quali la valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio e l'assenza di provvedimenti disciplinari - il legislatore ne ha previsti altri - quali il numero e la tipologia degli incarichi rivestiti e il possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso dall'esterno – la cui ampiezza trova giustificazione nel rango della fonte ordinamentale, destinata a trovare applicazione per la generalità delle amministrazioni

amministrazione, C come Capitale umano, D come Digitalizzazione. Sono i quattro assi sui quali ci muoveremo nella realizzazione del nostro programma di Governo per rinnovare la Pubblica amministrazione e per restituire dignità, orgoglio, autorevolezza e valore alla comunità di 3,2 milioni di donne e di uomini che hanno servito e servono il Paese in uno dei momenti più difficili della nostra storia recente. Se dalle rovine della Seconda Guerra Mondiale siamo rinati attraverso l'industria, oggi la ricostruzione deve partire dalle istituzioni e, per prime, da quelle che operano a più stretto contatto con i cittadini e con le imprese". https://www.camera.it/Leg18/1132?shadow_primapagina=11904

e per tutti gli ordinamenti professionali, all'interno dei quali diventa praticabile una sua più puntuale definizione.

Emerge, inoltre, l'idea di valorizzare la specifica prospettiva organizzativa dell'ente valorizzando le specifiche peculiarità progettuali e strategiche e le prospettive organizzative. Infatti la previsione legislativa di "*fattispecie aperta*" comporta la necessità che, per l'applicazione in concreto del comma 1-bis dell'art. 52, non si possa prescindere dalla specifica realtà organizzativa dell'ente e dalle esigenze professionali individuate al suo interno, in stretta connessione con le attività svolte e sulla base della programmazione dei potenziali fabbisogni professionali.³⁵ Ciò comporta che le stesse amministrazioni procedenti potranno programmare il ricorso alla procedura comparativa per la copertura di più elevati fabbisogni professionali adattandola alle proprie esigenze, ossia declinando in autonomia con propri atti i titoli e le competenze professionali (a titolo esemplificativo il possesso di abilitazioni professionali non richieste ai fini dell'accesso) nonché i titoli di studio ulteriori rispetto a quelli validi per l'accesso all'area dall'esterno (lauree, master, specializzazioni, dottorati di ricerca, corsi con esame finale) ritenuti maggiormente utili - per l'attinenza con le posizioni da coprire previste dall'ordinamento professionale vigente al proprio interno, sulla base del contratto collettivo di riferimento e con le attività istituzionali affidate - ai fini del superamento della procedura comparativa e funzionali al miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione, assegnando - ove possibile - anche il relativo punteggio.

Da quanto detto si desume che, anche per le procedure comparative di accesso alla categoria superiore, l'Ente potrà richiedere il possesso di titoli ulteriori rispetto a quelli di accesso previsti in generale dalla contrattazione collettiva purché individuati nell'ambito di un impianto logico-sistematico quale quello sopra descritto.

Inoltre, la previsione legislativa di "*fattispecie aperta*" consente anche cogliere in chiave proattiva le traiettorie del Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione con particolare riguardo alle strategie di fondo ad esso sottese.

³⁵ DFP-0066005-P-06/10/2021

Conclusioni

Un nuovo sguardo della cultura istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni

La promozione di un processo di valore del dipendente pubblico può innescare un nuovo dinamismo positivo, fondato sulla promozione dei talenti individuali al servizio della qualità generale dell'azione amministrativa.

Si possono cogliere in tal modo le migliori aspettative del dipendente, dell'amministrazione di appartenenza e degli *stakeholders* di riferimento.

Questa sinergia permette anche di mettere a sistema la più alta interazione tra cittadino e amministrazione pubblica, una prospettiva capace di aprire nella scienza della pubblica amministrazione un nuovo sentiero di ricerca per gli strumenti di *policy* viventi, necessari ad accompagnare il futuro che avanza: favorire lo sviluppo di una società digitale, dove i servizi mettono al centro i cittadini e le imprese, attraverso la digitalizzazione della pubblica amministrazione che costituisce il motore per lo sviluppo di tutto il Paese.

Accompagnare una sensibilità per le nuove strategie di ricerca-azione del servizio pubblico dove è fondamentale l'ascolto, la relazione, la cultura, i territori, l'ambiente integrale luogo di eguaglianza, di opportunità, di responsabilità: promuovere lo sviluppo sostenibile, etico e inclusivo, attraverso l'innovazione e la digitalizzazione al servizio delle persone, delle comunità e dei territori, nel rispetto della sostenibilità ambientale.

Se la formazione è l'atto e il modo del formare da essa discende una dimensione costante e fondamentale del lavoro, strumento essenziale nella gestione delle risorse umane. Rivolgere l'attenzione alla formazione dei dipendenti pubblici è cruciale per innescare il processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica, per valorizzare il cambiamento verso la più elevata qualità dei servizi, promuovendo conoscenze, abilità e quindi vere competenze interdisciplinari capaci di saper leggere i tempi della transizione anche contribuendo alla diffusione delle nuove tecnologie digitali nel tessuto produttivo italiano, incentivando la standardizzazione, l'innovazione e la sperimentazione nell'ambito dei servizi pubblici.

In particolare, la specificazione di caratteristiche, ruolo e funzioni della formazione nell'ambito del pubblico impiego segue uno scenario in evoluzione, una digitalizzazione e innovazione che porta ad una transizione culturale e sociale dove spiccano i principi guida del *digital & mobile first, digital identity only, user-centric* e del *data driven*.

Si rafforza anche il ruolo della comunicazione in un nuovo paradigma di complessità, dove è decisivo il *civil servant*, la diaconia istituzionale del dipendente pubblico che propone un

nuovo sguardo della P.A. transfrontaliero *by design*, interoperabile e aperto *spes contra spem*. È necessario sollecitare nelle pubbliche amministrazioni processi massivi di formazione del personale dipendente, prospettando una differente visione della cultura del lavoro pubblico, ponendo l'accento sulla necessità dell'avvio di un graduale cambio di paradigma, con il passaggio dall'impostazione caratterizzata dalla settorialità e dall'occasionalità degli interventi formativi, ad un nuovo processo di valore in cui l'erogazione degli interventi formativi è continua e sistematica, organica e tecnicamente corretta, luogo di crescita delle professionalità dei dipendenti.

Diventano, quindi, strategiche le politiche di valorizzazione del capitale umano e di gestione della conoscenza, strutturalmente legate alla quantità ed alla qualità delle risorse allocate per la formazione. Anche in quest'ottica la formazione del personale della Pubblica Amministrazione rappresenta il fulcro per la modernizzazione dell'azione amministrativa e per la realizzazione di effettivi miglioramenti qualitativi dei servizi ai cittadini e alle imprese. L'attenzione al trinomio "*dipendente pubblico, pubblica amministrazione e cittadino*" è preziosa anche nella prospettiva di valutare il rafforzamento della c.d. *capacità funzionale delle pubbliche amministrazioni*, non solo per l'attuazione del PNRR, ma in termini complessivi di sistema.

La lettera della norma vigente indica che i dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. La contrattazione collettiva individua un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Tale prospettiva è tesa a valorizzare e promuovere il c.d. *bagaglio culturale del dipendente pubblico*. In tal modo si arriva a delineare una convocazione alla competenza, incentivo per un processo di formazione che sappia cogliere le opportunità della transizione verde, della trasformazione digitale, della crescita *smart*, sostenibile e inclusiva, della coesione sociale e territoriale, della salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, delle politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

Lo studio in rassegna si iscrive in questa logica di processo, tempo di maturazione per uno sguardo della Pubblica Amministrazione capace di cogliere e valorizzare tutti i migliori passaggi di riforma degli ultimi decenni. **L'osservazione ragionata del processo di sviluppo della normativa evidenzia proprio la strategicità di una comunicazione**

attiva, dinamica e costante tra tutti gli elementi in gioco in dialogo con il tempo e la comunità di riferimento.

Per essere strategici e rendere massimizzante la *social satisfaction* è necessario fondare l'azione sul paradigma di una pubblica amministrazione poliedrica nella quale tutto oggi è connesso. Una nuova dinamica di *pensiero circolare*, in grado di fornire nuovi indicatori di valutazione del benessere integrale delle pubbliche amministrazioni, affiancando all'attività di ricerca nelle materie STEM, **un significativo impegno nell'azione di promozione della formazione del dipendente come moltiplicatore del valore pubblico, capace di riverberarsi positivamente anche sugli *stakeholders* massimizzando la *citizen satisfaction*.**

Una sana opportunità per i cittadini, per le imprese e le Istituzioni pubbliche, in grado di recuperare l'aspirazione costituzionalmente garantita dai valori più alti della missione pubblica, ripartendo dal basso, dalla "*cultura del noi*". Un costante cammino valutativo di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa che spalanca le porte ad una nuova fase nel pensiero nella Pubblica Amministrazione. È possibile superare l'endemica sfiducia nel *policy maker*, crisi dell'interesse del bene comune, per la cosa pubblica, stimolando una edificante ricerca di nuove formule di servizio alla cittadinanza, nuovi percorsi educativi e formativi – la via della cultura delle Pubbliche Amministrazioni – finalizzati a ritrovare lo sviluppo autentico della cultura della cura per il benessere integrale delle nostre istituzioni statali. **Il processo istituzionale di accompagnamento al nuovo sguardo della pubbliche amministrazioni potrebbe essere caratterizzato da un approccio olistico capace di coniugare una pubblica amministrazione empatica con una cittadinanza interattiva e interconnessa.** Tale linea incarna una visione del mondo, di futuro, un nuovo paradigma della responsabilità, un nuovo linguaggio del prendersi cura, caratterizzato dal dialogo, dalla conoscenza reciproca e dalla cooperazione, nel quale le generazioni future devono svilupparsi come alberi ben radicati nel terreno della storia che, crescendo verso l'alto e accanto agli altri, trasformano l'aria inquinata in ossigeno di cittadinanza e democrazia. Coniugare l'analisi giuridica, socio-politica con quella economica mediante una estesa collaborazione con tutte le pubbliche amministrazioni, con il *policy subsystem*, interagendo con gli attori di *policy* appartenenti agli apparati statali e alla società. È necessaria, allora, una sensibilità costituente tra tutti gli attori in gioco, che partendo dal dialogo tra cittadini, pubbliche amministrazioni e imprese, valorizzi il *policy study* con la *policy analysis*, studi "di" *policy* e studi "per" la *policy*: *dare valore alle competenze e alle professionalità, alla cura della missione pubblica, al benessere integrale della nostra casa comune.*



Dossier

a cura di

Linea Amica Digitale